

### Aufstieg der Netzwerkmächte

Flemes, Daniel; Scholvin, Sören; Strüver, Georg

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Flemes, D., Scholvin, S., & Strüver, G. (2011). *Aufstieg der Netzwerkmächte*. (GIGA Focus Global, 2). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-274700>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Aufstieg der Netzwerkmächte***

Daniel Flesmes, Sören Scholvin und Georg Strüver

Brasilien, China, Indien und Südafrika zeigten sich laut den Worten des indischen Umweltministers mit den Ergebnissen der UN-Klimakonferenz in Cancún (Mexiko) im Dezember 2010 „sehr zufrieden“. Im Vorfeld dieses Gipfels hatten sich die vier Staaten auf nicht verhandelbare Bedingungen für ihre Beteiligung an neuen Klimaabkommen verständigt.

### **Analyse**

Aufstrebende Mächte kooperieren nicht nur bei globalen Klimaverhandlungen. In den letzten Jahren haben sie unterschiedliche außenpolitische Netzwerke gegründet und so ihre Gestaltungsmöglichkeiten in der globalen Ordnungspolitik erweitert. Demnach resultiert der gewachsene weltpolitische Einfluss der neuen Mächte nicht allein aus dem relativen Anstieg der materiellen Ressourcen in diesen Ländern, sondern ist zudem ein Ergebnis der aktiven Außenpolitik in Form innovativer Netzwerkdiplomatie.

- Zwischenstaatliche Lobbynetzwerke dienen als Plattformen für Konsultationen und Koordination. Sie bündeln die Macht von Netzwerkmächten wie Brasilien, China, Indien und Südafrika in globalen Verhandlungsprozessen.
- Die Netzwerkdiplomatie der aufstrebenden Mächte besticht durch Flexibilität. Je nach Politikfeld und Interessenlage nutzen sie unterschiedliche Netzwerke. Ein Politikfelder übergreifender oder wertorientierter Konsens ist nicht erforderlich.
- Intergouvernementale Netzwerke werden die Kultur der internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts nachhaltig prägen. Diese Kultur der Informalität bei nahezu absoluter Wahrung nationaler Souveränität stattet Netzwerkmächte in globalen Verhandlungen mit hohen Autonomiegraden aus.
- Die Staaten mit den meisten interessengestützten Verbindungen werden in einer vernetzten Weltordnung die einflussreichsten sein. Etablierte Mächte wie Deutschland sind bei der Nutzung von Netzwerkressourcen in Rückstand geraten und sollten verstärkt anstreben, neue Netzwerke in verschiedenen Politikfeldern aufzubauen, um ihre Interessen durchzusetzen.

*Schlagwörter: Netzwerkmächte, intergouvernementale Netzwerke, BRIC, IBSA, SOZ*

## Netzwerkdiplomatie: Die Machtressource des 21. Jahrhunderts

Es ist mittlerweile ein Gemeinplatz, dass die Weltordnung des frühen 21. Jahrhunderts multipolar ist. In der neuen Multipolarität liegen entscheidende Machtpole außerhalb Europas und Nordamerikas. Im Gegensatz zu früheren Zeitepochen dienen Kriege zwischen auf- und absteigenden Großmächten nicht mehr der Etablierung neuer Machthierarchien. Die Veränderung globaler Machtstrukturen findet in Verhandlungen im Rahmen intergouvernementaler Organisationen – wie der UNO und dem IWF – sowie in globalen Netzwerken wie der G20 statt.

Demzufolge sinkt die Bedeutung militärischer Machtmittel, während Netzwerkressourcen Informationsvorteile sichern oder durch Vermittlerrollen neue Einflussmöglichkeiten schaffen. Netzwerke entstehen durch institutionalisierte und nicht-institutionalisierte Verbindungen, die Staaten dienen, um ihre Interessen gemeinsam mit Netzwerkpartnern umzusetzen. Dabei heben sich aufstrebende Mächte, insbesondere Brasilien, China und Indien, von etablierten Akteuren wie Großbritannien, den USA und Deutschland ab. In geringerem Maße versuchen auch Südafrika und Russland, ihren weltpolitischen Einfluss über Netzwerkaktivitäten auszuweiten bzw. zu erhalten.

Im Gegensatz zu den etablierten Mächten sind aufstrebende Mächte in einer Vielzahl von Netzwerken aktiv. Ihre Kooperationsmöglichkeiten und die Chancen, vorab in separaten Treffen ihr Vorgehen in größeren Organisationen abzustimmen, nehmen zu. Ihre Politik ist ausgesprochen flexibel, da sie in der Lage sind, je nach Politikfeld und damit Interessenlage verschiedene Netzwerke zu aktivieren. Einige zwischenstaatliche Netzwerke wie die Cairns-Gruppe<sup>1</sup> und die BASIC-Koalition<sup>2</sup> beschränken sich auf spezifische Politikfelder. In anderen Konstellationen erheben die Netzwerkmächte einen universellen Geltungsanspruch. Die Netzwerke, die sie hierfür zum Einsatz bringen, reichen von kaum institutionalisier-

ten Zusammenschlüssen wie der BRIC-Gruppe, die aus Brasilien, Russland, Indien und China besteht, über das Indien-Brasilien-Südafrika (IBSA) Dialogforum bis hin zu intergouvernementalen Organisationen mit festen Strukturen wie der Shanghai Organisation für Zusammenarbeit (SOZ).

Zwischenstaatliche Netzwerke tragen zum einen als politische Machtressource zur Stärkung der Rolle aufstrebender Mächte in bestehenden Clubs und Institutionen bei. Erweisen sich diese als reformresistent, werden sie durch neue ersetzt. Im Fall der G8 hat dies de facto bereits zu einem Wandel globaler Politikstrukturen geführt. Mittlerweile kommen in der G20 sowohl etablierte als auch aufstrebende Mächte zusammen. Die G8 spielt nur noch eine Nebenrolle in globalen Finanz- und Wirtschaftsfragen.

Darüber hinaus arbeiten die aufstrebenden Mächte in neuen Konstellationen zusammen, ohne dass sie die etablierten Mächte einbeziehen. Dass diese „Lobbynetzwerke“ für aufstrebende Mächte eine derart große Bedeutung haben, ergibt sich aus ihrem gegenwärtig noch bestehenden materiellen Machtdefizit gegenüber den etablierten Mächten. Allein könnten Brasilien, China und Indien die globalen Ordnungsstrukturen kaum zu ihren Gunsten verändern. In Lobbynetzwerken bündeln sie ihre Potenziale und können gegenüber den etablierten Mächten gemeinsam und daher mächtiger auftreten.

Gleichzeitig entstehen durch Netzwerke Möglichkeiten der Kooperation, die den aufstrebenden Mächten einen schnelleren Machtzuwachs – zum Beispiel durch wirtschaftliche Zusammenarbeit – und damit den Aufstieg in die Gruppe der etablierten Mächte ermöglichen. Insgesamt lässt sich die Strategie der Netzwerkmächte als „Soft Balancing“ (Pape 2005) begreifen: Zu einer direkten Konfrontation, beispielsweise durch Wetttrüsten oder Wirtschaftssanktionen, kommt es nicht.

## BRIC: Netzwerkmächte in globaler Finanz- und Wirtschaftspolitik

Unter der Abkürzung BRIC werden mit Brasilien, Russland, China und Indien die wirtschaftlich bedeutendsten aufstrebenden Mächte zusammengefasst. BRIC entstand nicht als politischer Zusammenschluss. Der Begriff geht auf ein Analysepapier der Investmentbank Goldman Sachs (O'Neill et al. 2001) zurück, das diese vier Staaten als die Wachstumsmärkte des 21. Jahrhunderts präsen-

<sup>1</sup> Die Cairns-Gruppe besteht aus 19 agrarexportierenden Ländern. Sie repräsentiert rund ein Drittel der Weltagrarexporte und bringt Schwellenländer wie Brasilien und Südafrika mit Industrienationen wie Australien und Kanada zusammen.

<sup>2</sup> Als BASIC werden mit Brasilien, Südafrika, Indien und China vier Staaten zusammengefasst, die sich vor der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 auf ein gemeinsames Vorgehen verständigten. Anschließend sprachen sich die Umweltminister der BASIC-Staaten für eine langfristige und rechtlich bindende Zusammenarbeit unter dem Dach der UN-Klimakonvention aus.

tiert. Bereits Anfang dieses Jahrtausends erzeugten sie knapp ein Viertel des weltweiten kaufkraftbereinigten BIP. Zwischen 2000 und 2008 steuerten sie 30 Prozent zum Weltwirtschaftswachstum bei. In den 1990er Jahren hatte ihr Anteil lediglich bei 16 Prozent gelegen. Schon im Jahr 2005 kontrollierten sie 30 Prozent der weltweiten Finanzreserven. Daher, so die Experten von Goldman Sachs, sollte Brasilien, Russland, Indien und China in finanzpolitischen Fragen ein substantielles Mitspracherecht eingeräumt werden. Die G8 sei zu reformieren. Genau diese Forderung haben die BRIC-Staaten als politische Institution mit Erfolg erhoben. Ihre Zusammenarbeit in einem Lobbynetzwerk trug erheblich dazu bei, dass die G8 faktisch zur G20 erweitert wurde.

Der erste offizielle BRIC-Gipfel im russischen Jekaterinburg im Juni 2009 stand ganz im Zeichen der globalen Finanzkrise. Die Staatshäupter von Brasilien, Russland, Indien und China erörterten, wie sie zusammen arbeiten können, um die aktuellen finanzwirtschaftlichen Herausforderungen zu meistern. Bereits die Tatsache, dass drei herausragende Staaten des globalen Südens und der Nachfolgestaat einer ehemaligen Supermacht den Anspruch erheben, mit ihrer Politik die globale Finanz- und Wirtschaftsordnung zu gestalten, weist auf grundlegende globale Machtverschiebungen hin.

Eine Woche zuvor hatte Brasilien dem IWF einen Kredit von zehn Milliarden USD angeboten. Zum ersten Mal war Brasilien, bis dato Kreditnehmer beim IWF, zum Kreditgeber geworden. China und Russland kündigten an, dem IWF 50 beziehungsweise zehn Milliarden USD zur Verfügung zu stellen. Diese neue Rolle der BRIC-Staaten spiegelt sich in der Abschlusserklärung zu ihrem ersten Gipfel wider:<sup>3</sup> Die G20 wird als zentrales Finanz- und Wirtschaftsforum bestärkt. Für „aufstrebende und sich entwickelnde Volkswirtschaften“ werden eine bessere Repräsentation und mehr Mitspracherecht in internationalen Finanzorganisationen reklamiert. Eine „multipolare Weltordnung auf Grundlage [...] kollektiver Entscheidungsfindung aller Staaten“ wird angemahnt. Hierfür müsse die Reform der UNO voranschreiten. Als Kollektiv unterstützen alle vier Staaten ausdrücklich Brasiliens und Indiens Bemühungen, in der UNO „eine größere Rolle“ zu spielen.

Das Bestärken der Anliegen der Anderen setzte sich in der Abschlusserklärung ihres zweiten Gipfels, der im April 2010 in Brasília stattfand, fort:<sup>4</sup> Brasilien, China und Indien befürworteten Russlands Beitritt zur WTO. Ihre gleichberechtigte Beteiligung in der globalen Finanz- und Wirtschaftspolitik stellen sie als Voraussetzung für eine stabile Weltwirtschaft dar. Nur grundlegende Änderungen im globalen Devisen- und Finanzsystem könnten die Weltwirtschaft nach der Finanzkrise dauerhaft stabilisieren. Damit stellen die BRIC-Staaten die Dominanz des US-Dollar in Frage. Das globale Devisen- und Finanzsystem soll multipolarisiert werden. Den Bretton-Woods-Institutionen wird ein „Legitimitätsdefizit“ attestiert, das es durch eine Reform des Stimmrechts und eine bessere personelle Repräsentation aufstrebender Mächte zu überwinden gelte. Diese Forderung wurde beim G20-Gipfel in Seoul im November 2010 umgesetzt.

Darüber hinaus sprechen die BRIC-Staaten mit globaler Sicherheitspolitik ein weiteres Themenfeld an, in dem Brasilien und Indien traditionell keine große Bedeutung zukommt. Sie plädieren für eine Stärkung der UNO und den Einsatz diplomatischer Mittel zur Konfliktlösung. Ohne Irans Atomprogramm zu benennen, zeigen sich die vier Regierungen zurückhaltend gegenüber Wirtschaftssanktionen, wie sie von den USA und den Staaten der EU derzeit favorisiert werden. Ganz im Sinn des „Soft Balancing“ vermeiden sie jedoch eine direkte Konfrontation mit den etablierten Mächten und versuchen stattdessen, deren Handlungsmöglichkeiten einzuschränken. Des Weiteren wurden beim zweiten Gipfel der BRIC-Staaten Vereinbarungen getroffen, um ihre Zusammenarbeit in der Finanz- und Sicherheitspolitik durch regelmäßige Treffen der Finanzminister und Zentralbankvorsitzenden sowie hochrangiger Sicherheitspolitiker zu vertiefen. Seit Dezember 2010 besteht ein BRIC-Think Tank in Rio de Janeiro.

Doch BRIC ist als Netzwerk nur in ganz bestimmten Fragen für seine Mitglieder von Nutzen. Zwischen den vier Ländern herrscht nicht in allen Bereichen Übereinstimmung. So versucht Russlands Regierung, die Dominanz des US-Dollars in gemeinsamen BRIC-Erklärungen explizit als Problem zu benennen. Gerade China mit sei-

3 Die gemeinsame Abschlusserklärung kann über die Website des Kremls (<<http://eng.kremlin.ru>>) eingesehen werden.

4 Diese Abschlusserklärung wird online vom brasilianischen Außenministerium (<[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>) zur Verfügung gestellt.

nen Währungsreserven von zwei Billionen USD würde ein rascher Wertverlust des US-Dollars jedoch schaden. Auch haben die BRIC-Staaten keine einheitlichen wirtschaftspolitischen Interessen. Nach russischen Angaben gehören China und Indien zu den 23 Staaten, die russischen Unternehmen den Zugang zu ihren Märkten teilweise verwehren. Die Regierung Brasiliens bezeichnete kürzlich Chinas Währungspolitik als „schädlich“ für brasilianische Unternehmen. In sicherheitspolitischen Fragen ist das BRIC-Netzwerk bisher nicht darüber hinaus gekommen, einen Minimalkonsens – Handeln im Rahmen des UN-Systems und diplomatische Mittel – zu formulieren.

### **SOZ: Netzwerkkräfte in regionaler Sicherheitspolitik**

SOZ ist ein regionaler Zusammenschluss zwischen China, Kasachstan, Kirgistan, Russland, Tadschikistan und Usbekistan, dem auch Indien als Beobachter angehört. Das zentrale Feld der Zusammenarbeit der SOZ liegt in der Bekämpfung der „drei Übel“ in Zentralasien: Terrorismus, Separatismus und Extremismus. Das Anliegen, terroristische Aktivitäten zu bekämpfen, schlägt sich seit 2003 in gemeinsamen Militärübungen und dem 2004 gegründeten Zentrum für Terrorismusbekämpfung mit Sitz in Taschkent nieder. In den letzten Jahren etablierten die sechs Mitgliedsstaaten zudem zwischenstaatliche Konsultationen und zahlreiche regionale Kooperationsprojekte in den Bereichen Wirtschafts- und Finanzpolitik, Wissenschaft und Technologie sowie Gesundheitspolitik und Drogenbekämpfung. Flankiert wird die zwischenstaatliche Zusammenarbeit durch ein 2006 ins Leben gerufenes Dialogforum nationaler Forschungseinrichtungen – dem jährlichen „Shanghai Cooperation Organisation Forum“ – sowie einem Wirtschaftsrat und Interbankenkonsortium.

Den Mitgliedsstaaten bietet SOZ eine Plattform für die Formulierung gemeinsamer Interessen und die Abstimmung des außenpolitischen Vorgehens. Dies verschafft den Mitgliedern gegenüber externen Mächten ein größeres Gewicht bei der Gestaltung der regionalen Politikstrukturen und mehr Einfluss in der internationalen Politik. In Duschanbe (2008), Jekaterinburg (2009) und Taschkent (2010) äußerte sich der Rat der Staatsschefs, das höchste Entscheidungsgremium der Organisation, vermehrt zu globalen Themen wie der Terrorismusbekämpfung, dem Verbot von Nuklearwaffen und der Sicherheit im Internet. Sie

forderten zudem, nicht nur ein stärkeres Engagement der ISAF gegen den Drogenanbau und -handel, sondern auch die Reform der UNO und den Aufbau eines „gerechteren“ und stärker regulierten globalen Finanzsystems zu forcieren.<sup>5</sup>

Insbesondere Russland profitiert von seiner Position im Zentrum des Netzwerkes. In der UNO drängt der Kreml seit 1998 auf die Verabschiedung eines globalen Abkommens zur Kontrolle der militärischen Nutzung des Internets. Eine 2008 von Russland in die Generalversammlung eingebrachte Resolution zur Internetsicherheit unterzeichneten alle Mitgliedsstaaten der SOZ und assoziierte Länder als Ko-Sponsoren.<sup>6</sup> Parallel hierzu einigte sich die SOZ 2009 auf ein Abkommen zur regionalen Informationssicherheit. Dieses geht ebenfalls auf russische Initiative zurück und sieht neben der Kontrolle der militärischen Nutzung des Internets auch das Verbot der Verbreitung „ideologischer Aggressionen“ im Netz vor. Hiermit hat Russland sich erstens eine regionale Verankerung für sein Konzept der Informationssicherheit geschaffen und tritt auf der globalen Bühne als Sprecher einer Gruppe von Staaten auf. Zweitens gibt das Abkommen den SOZ-Staaten ein Instrument gegen internen und externen Demokratisierungsdruck in die Hand. Auch die 2008 in Duschanbe geäußerte Kritik an der Errichtung globaler Raketenabwehrschirme steht im Einklang mit der russischen Agenda, die als Antwort auf das von der damaligen US-Regierung angestrebte Raketenschild verstanden werden kann.

Russland und China sind bestrebt, ihren Status als Regionalmacht – auch als Basis für den globalen Aufstieg – zu sichern. China verfolgt zu diesem Zweck wirtschafts- und energiepolitische Interessen und setzt sich aktiv für die verstärkte Integration der SOZ und den Ausbau der regionalen Infrastruktur ein. Russland hingegen nutzt die Organisation als Instrument, um seine sicherheitspolitischen Interessen in Zentralasien durchzusetzen. Einigkeit besteht zwischen China und Russland darin, dass die SOZ ein zentrales Instrument sein soll, um den sicherheitspolitischen Einfluss und die Militärpräsenz der USA in Zentralasien zurückzudrängen. Mit diesem Ziel unterstützten die beiden dominanten Mächte gegen den Widerstand Frankreichs, Großbritanniens und der USA

5 Die Gemeinsamen Erklärungen der Gipfel können auf der Website der SOZ (<<http://www.sectsco.org/EN>>) abgerufen werden.

6 Diese Resolution ist unter (<<http://disarmament.un.org/vote.nsf>>) abrufbar.



innerhalb der UNO die Forderung der anderen Organisationsmitglieder, Zentralasien zu einer nuklearwaffenfreien Zone zu machen. Die amerikanische Anfrage nach einem Beobachterstatus lehnte die SOZ 2005 ab. Im selben Jahr ersuchte sie die USA, einen Zeitplan für den Truppenabzug aus Zentralasien vorzulegen. Damit bewegen sich die Mitglieder der SOZ am Rande des „Soft Balancing“: Sie versuchen, die Möglichkeiten der USA, unilateral in Zentralasien zu handeln, einzuschränken, forcieren jedoch kein klassisches Balancing durch Bündnisse mit Feinden der USA wie Iran oder den Taliban.

Zwar mussten die USA aufgrund des Drucks der SOZ den usbekischen Luftwaffenstützpunkt Karshi-Khanabad verlassen. Washington nutzt jedoch – nach einem Wettbieten mit Russland um die Gunst der kirgisischen Regierung – weiterhin den Luftwaffenstützpunkt Manas. Das zeigt, dass die Möglichkeiten Chinas und Russlands, die kleineren SOZ-Mitglieder auf Linie zu halten, begrenzt sind. Auch traut sich die SOZ an einige „heiße Eisen“ nicht heran: Einer Vollmitgliedschaft Irans wurde im vergangenen Jahr durch Bestimmungen für neue Mitglieder ein Riegel vorgeschoben. Nur Staaten, die nicht mit UN-Sanktionen belegt sind, werden in die SOZ aufgenommen.

Trotzdem ist anzunehmen, dass die SOZ in den kommenden Jahren an Einfluss gewinnen wird: Die Mongolei, Indien, Iran und Pakistan partizipieren seit 2004 bzw. 2005 als Beobachter. Sri Lanka und Weißrussland sind seit 2009 Dialogpartner. Darüber hinaus hat die SOZ Memoranda zur Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, beispielsweise dem Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN), unterzeichnet, ist Beobachter in der UN-Generalversammlung und kooperiert seit 2010 mit dem UN-Sekretariat in regionalen und internationalen Sicherheitsfragen. Sollte Indien Vollmitglied werden, käme der Organisation nicht nur in Südasien, sondern auch global eine gesteigerte Bedeutung zu.

#### **IBSA: Globaler Gerechtigkeitsdiskurs der Netzwerkkräfte**

Das IBSA-Dialogforum wurde im Juni 2003 in Brasília gegründet. Drei Monate später etablierten die Regierungschefs von Indien, Brasilien und Südafrika während der 58. UN-Generalversammlung die G3, die als Kern der aus Entwicklungs-

und Schwellenländern bestehenden G21 maßgeblich für das Scheitern der WTO-Verhandlungen in Cancún verantwortlich war. Die im globalen Süden bestens vernetzten Schwellenländer weigerten sich erstmals konsequent, die wettbewerbsverzerrenden Agrarsubventionen der EU und der USA weiterhin zu akzeptieren. Die gescheiterte Cancún-Konferenz führte der Weltöffentlichkeit den Aufstieg neuer und den Verlust des Einflusses etablierter Mächte eindrucksvoll vor Augen. Sie steht beispielhaft für eine Strategie des erfolgreichen „Soft Balancing“ durch Netzwerkbildung, die sich in Verhinderungsmacht ausdrückt.

Seitdem hält das IBSA-Forum jährliche Ministertreffen ab; Gipfel der Regierungschefs fanden bisher in Pretoria (2007), Neu Delhi (2008) und Brasília (2010) statt. Doch IBSA zielt nicht nur darauf, Macht bei Verhandlungen zu bündeln, um gemeinsame Interessen gegen etablierte Mächte in Institutionen wie der WTO durchzusetzen. Insbesondere bei Treffen der Fachressorts steht die bi- und trilaterale Sektorkooperation im Mittelpunkt. Energie, Gesundheit, Handel und Transport sind dabei die bedeutendsten Kooperationsfelder. Zu den gemeinsamen IBSA-Interessen zählt vor allem die Reform der UNO inklusive ständiger Sitze im UN-Sicherheitsrat für die drei Staaten. Dies würde ihre endgültige Zugehörigkeit zum Club der Großmächte bedeuten.

Um ihren globalen Aufstieg voranzutreiben, stützt sich IBSA auf einen stark normativ geprägten außenpolitischen Diskurs. Anders als BRIC kann IBSA auf kollektive Werte und Normen verweisen. Zum einen sehen sich Indien, Brasilien und Südafrika als Vorreiter für Demokratie und universale Menschenrechte. Zum anderen treten sie gemeinsam für ein an der sozialen Marktwirtschaft orientiertes Entwicklungsmodell ein. Dieser Fokus ergibt sich auch aus den sozioökonomischen Problemen, die die drei Staaten miteinander verbinden: ungleiche Einkommen, ungleiche Bildungschancen und ungleiche Gesundheitsversorgung – um nur die herausragendsten zu nennen.

In ihrem weltpolitischen Gerechtigkeitsdiskurs übertragen Indien, Brasilien und Südafrika ihren Ansatz eines Wohlfahrtsstaates auf die globale Ebene. Als Führungszirkel der G21 streitet IBSA für globale Wettbewerbsbedingungen, welche die Schwellen- und Entwicklungsländer von ihren komparativen Vorteilen profitieren lassen – von der Abschaffung nicht-tarifärer Handelshemmnisse

durch die Industrieländer bis hin zur Umsetzung der UN-Millenniumsziele. Die gemeinsamen demokratischen Werte von IBSA spiegeln sich in ihrem globalen Multilateralismuskurs wider, der den Ländern Asiens, Lateinamerikas und Afrikas mehr Partizipation und Entscheidungsrechte in globalen Fragen einzuräumen verspricht.

Diese außenpolitische Rhetorik mit inhärentem Repräsentationsanspruch für den globalen Süden darf allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass Indien, Brasilien und Südafrika in erster Linie ihren eigenen Aufstieg und nicht den ihrer Nachbarstaaten betreiben. Das angestrebte Modell der Reform der UNO zielt nicht auf regionale oder rotierende Sitze im Sicherheitsrat, sondern auf nationale Sitze. Selbst den Aufstieg in die globalen Wirtschaftsinstitutionen – Aufnahme Brasiliens und Indiens in die einflussreiche G5-Vorbereitungsgruppe bei der WTO, Neugewichtung der IWF-Stimmrechte – betreiben die aufstrebenden Mächte als souveräne Nationalstaaten.

Die prononcierte Ausrichtung ihrer Außenpolitiken am nationalen Interesse gefährdet darüber hinaus die Kohäsion und Nachhaltigkeit von IBSA. Ein genauerer Blick auf die Doha-Verhandlungen im Rahmen der WTO zeigt, dass Indien, Brasilien und Südafrika über ihr gemeinsames Interesse am Aufstieg zu globalen Entscheidungsträgern hinaus keineswegs immer am selben Strang ziehen. Im Agrarbereich zum Beispiel streitet Brasilien wegen seines hochkompetitiven Landwirtschaftssektors für eine umfassende Liberalisierung, während sich Indien auch künftig mit hohen Zöllen gegen billige Agrarimporte zu schützen gedenkt. Für Südafrika ist die Agrarwirtschaft, die lediglich drei Prozent des BIP ausmacht, wiederum ein nachrangiges Thema innerhalb der Doha-Runde.

Auch die Tatsache, dass IBSA-Sektorarbeitsgruppen den Ausbau der Seehäfen und die Ausweitung des Luftverkehrs zwischen den drei Staaten vorantreiben und dass weitere vielversprechende wirtschaftliche Kooperationsfelder (u.a. Bio- und Solarenergie, Atomkraft) existieren, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Ausweitung des Handels zwischen Indien, Brasilien und Südafrika vor erheblichen Schwierigkeiten steht. Vor allem die mangelnde Komplementarität der drei Volkswirtschaften spricht gegen ein großes gemeinsames Handelspotenzial. Indien, Brasilien und Südafrika produzieren ähnliche Güter und konkurrieren um die Absatzmärkte im OECD-Raum. Obwohl ein trilaterales Freihand-

delsabkommen bei den IBSA-Treffen immer wieder diskutiert wird, ist das Unterfangen unrealistisch, auch weil alle drei Staaten sich an regionale Freihandelsvereinbarungen gebunden haben.

Letztlich sind die Handelshemmnisse jedoch keine angemessenen Erfolgsindikatoren für das IBSA-Netzwerk. Das zentrale kollektive Interesse der drei aufstrebenden Mächte liegt schließlich darin, ihr außenpolitisches Gewicht und ihre Fähigkeiten als Vetomacht und Agenda-Setter zur Beförderung des multilateralen Reformprojekts zu bündeln. Gemeinsames Wirtschaften steht indes nicht im Vordergrund.

### **Globaler Wandel durch Netzwerke?**

Der globale Aufstieg neuer Mächte wie China, Indien und Brasilien ist nicht allein mit dem relativen Anstieg ihrer materiellen Ressourcen zu erklären. Mit ihrer innovativen Netzwerkdiplomatie haben sie der sich neu formierenden Weltordnung bereits ihren Stempel aufgedrückt. Die zwischenstaatlichen Netzwerke werden die prozedurale Kultur der internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts nachhaltig prägen. Diese Kultur der Informalität bei nahezu absoluter Wahrung nationalstaatlicher Souveränität stattet Netzwerk-mächte mit sehr hohen Autonomie- und Flexibilitätsgraden in globalen Verhandlungen aus. Die von Anne-Marie Slaughter (2009) auf die Wirtschafts- und Gesellschaftsnetzwerke angewandte These, dass der Akteur mit den meisten Verbindungen in einer vernetzten Weltordnung der Mächtigste sei, lässt sich nahezu nahtlos auf zwischenstaatliche Beziehungen in der neuen Multipolarität übertragen. Zu prüfen bleibt allerdings, wie sich die unterschiedliche Ausstattung der Staaten mit materiellen Ressourcen auf ihre Machtpositionen innerhalb der Netzwerke auswirkt.

Auffällig ist, dass keines der betrachteten Netzwerke auf einem umfassenden Konsens seiner Mitglieder fußt. Ganz im Gegenteil gibt es zwischen den Netzwerk-mächten teils frappierende Gegensätze. Dennoch arbeiten sie in zahlreichen Netzwerken zusammen und können diese je nach Bedarf aktivieren: Dass Indien, Brasilien und Südafrika teils unterschiedlich zum Thema Handelsliberalisierung stehen, mindert nicht die Effizienz ihrer Zusammenarbeit zwecks ständiger Sitze im UN-Sicherheitsrat. Einfluss durch Vernetzung und damit einhergehende Informati-

onsvorteile und Maklerpositionen – so kann die Grundlage des Aufstiegs der Netzwerkmächte zusammengefasst werden.

Für etablierte Mächte bedeutet dies, dass das Denken in starren Lagern wie „dem Westen“ oder „Europa“ hinterfragt werden muss. Das Nuklearabkommen zwischen Indien und den USA sowie die brasilianisch-französische strategische Rüstungspartnerschaft zeigen den erweiterten Manövrierraum etablierter Mächte in der multipolaren Ordnung. Auch die deutsche Außenpolitik sollte eigene Netzwerke zur politikfeldspezifischen Durchsetzung ihrer Interessen aufbauen, indem sie aktiv auf aufstrebende Mächte zugeht, insbesondere wenn wie im Falle der IBSA-Staaten ein weitgehender Wertekonsens mit ihnen besteht.

Die Option multilateraler Vernetzung unter Einbindung Chinas und Russlands würde dagegen zunächst eine Grundsatzdebatte über das Spannungsverhältnis zwischen der pragmatischen Durchsetzung politikfeldspezifischer Interessen und der traditionellen Werteorientierung der deutschen Außenpolitik erfordern. Unstreitig ist, dass die einseitige und gebetsmühlenartige Betonung der transatlantischen und europäischen Partnerschaften dazu führen wird, die vielfältigen Möglichkeiten der vernetzten Weltordnung zu verpassen.

## Literatur

- O'Neill, Jim et al. (2001), *Building Better Global Economic BRICs*, Goldman Sachs Global Economics Paper, 66, New York.
- Pape, Robert (2005), Soft Balancing Against the United States, in: *International Security*, 30, 1, 7-45.
- Slaughter, Anne-Marie (2009), America's Edge: Power in the Networked Century, in: *Foreign Affairs*, 88, 1, 94-113.



## ■ Die Autoren

Dr. Daniel Flesmes ist Schumpeter-Fellow der Volkswagenstiftung am GIGA und Leiter des Forschungsprojekts „Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and sub-Saharan Africa“.

E-Mail: <flesmes@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/flesmes>>.

Sören Scholvin ist Doktorand an der „Hamburg International Graduate School for the Study of Regional Powers“ und Mitarbeiter im „Regional Powers Network“ des GIGA.

E-Mail: <scholvin@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/scholvin>>.

Georg Strüver ist Mitarbeiter im Projekt „Contested Leadership in International Relations“ und Promotionsstipendiat der Volkswagenstiftung am GIGA.

E-Mail: <struever@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/struever>>.

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Im Rahmen des „Regional Powers Network“ untersuchen Mitarbeiter des GIGA den regionalen und globalen Machtzuwachs regionaler Führungsmächte. Der Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“ beschäftigt sich ebenfalls mit den Außenpolitiken aufstrebender Mächte in Afrika, Asien, Lateinamerika und Nahost.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema (Auswahl)

Flesmes, Daniel (Hrsg.) (2010), *Regional Leadership in the Global System: Interests, Ideas and Strategies of Regional Powers*, Aldershot: Ashgate.

Flesmes, Daniel (2009), India, Brazil and South Africa (IBSA) in the New Global Order: Interests, Strategies and Values of the Emerging Coalition, in: *International Studies*, 46, 4, 401-421.

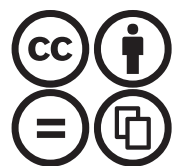
Flesmes, Daniel, Stefan Dördrechter, Georg Strüver und Thorsten Wojczewski (2010), *Aufrüstung neuer Mächte: China, Indien, Brasilien und Iran*, GIGA Focus Global, 1, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/global](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/global)>.

Kappel, Robert (2011), *Der Abstieg Europas und der Vereinigten Staaten: Verschiebungen in der Weltwirtschaft und Weltpolitik*, GIGA Focus Global, 1, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/global](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/global)>.

Scholvin, Sören (2010), *Emerging Non-OECD Countries: Global Shifts in Power and Geopolitical Regionalization*, GIGA Working Paper, 128, online: <[www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Andreas Mehler; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

